

일반

공유재로서의 사회주택을 위한 공공성 개념 고찰

A Study on the Concept of Publicness for Social Housing as Commons

신수임*

이 연구는 사회주택 공급에서 기존의 NH 등 정부기관 외에 시민이 새로운 공급 주체로 등장하는 가운데 한국의 사회주택이 추구할 공공성의 모습은 무엇인지 찾고자 했다. 이를 위해 공공성의 개념을 고찰하고 이에 근거하여 사회주택에서 공공성이란 무엇인지 살펴보았다. 그동안 공공성에서 **공(public)**의 개념이 주요하게 부각되고 국가가 공공성을 대변하였지만 사실 공공성은 **공과** **공동**으로 구성된 단어로, **공동**의 역할을 고려해야 공공성의 개념을 온전히 이해할 수 있다. 역사적 경로에서도 **공과** **공동**과 **개인**의 경계는 가변적이었으며 변증법적 관계 속에서 공공성을 만들어 나갔다. 그럼에도 근대에 이르러 국가 합리성을 전제로 영토와 사유재산권을 지켜주는 존재로서의 국가가 공공성의 담지자 역할을 맡게 된다. 근대 이후, 국가는 이해관계로부터 독립된 합리적 운영자가 아니라 다양한 이해관계 속에 전략적 선택을 하는 존재로 재해석되고, **공/개인** 구분에 따른 소유권 개념을 넘은 공유의 실천들이 밝혀지며 지역 사회에 기반한 새로운 공공성이 대안으로 제시되고 있다. 사회주택은 사실 그 목적부터가 공공성을 띄며 다양한 **공/공동/개인** 간의 경합을 통해 실현된 역사를 가진다. 반면 한국 주택체제의 경우 발전주의 국가라는 특이성을 지니고, 사회주택은 정치적 이해관계로 인해 중앙정부라는 단일한 공공성의 모습을 보였다. 새롭게 다양한 **공동**들이 공급하는 사회주택은 역사 속의 공공성이 그러했듯이 변증법적 과정을 통해 왜곡된 **공**의 모습을 바로 세우고, **공** 역시 **공동**의 사적이익 추구를 견제하며 국가와 자본과 공동체가 다양하게 결합하는 공유재로서의 사회주택을 창출해 나가는 가능성을 제시한다.

주요어: 사회주택, 공공성, 공유재, 국가, 공동체

* 서울대학교 사회교육과 박사수료(trua52@gmail.com)

1. 서론

2020년의 한국에서 사회주택(social housing)¹⁾은 공공과 민간의 역할이 뒤섞이며 변화의 어딘가에 있다. 한국은 정부에 대한 국민의 지지를 얻기 위해 공공임대주택을 시작했고, 중앙정부 중심의 효율적 공급을 통해 공급목표를 빠르게 달성했다. 여타의 영역에서도 국가가 곧 공공으로 인식되고 있던 우리나라에서 사회주택은 국가 외에 다른 공급자가 없었고, 등장하기 어려웠던 현실 속에 있기도 했다. 한국의 사회주택은 곧 LH나 SH와 같은 공공기관에 의한 공공임대주택만을 의미했지만, 2010년 이후 다양한 사회주택을 공급하고자 하는 주체들이 등장했다. 국가만이 가지던 권한과 의무에 균열이 가해지고 전에 없던 그림이 여러 주체 간의 상호작용 속에 그려지고 있다. 그 그림 속에서 그동안 수요자의 역할을 하던 사람들이 공급자가 되었고, 정책 대상자였던 사람들이 정책을 만드는 사람이 되었으며, 민간으로 분류되었던 사람들이 공공으로 분류되기를 희망한다.

그동안 한국에서는 근대국가에 의한 공공성 개념에 기반하여 사회주택이 공급되어왔으며, 국가가 공공성을 대변하였다. 새로운 기류가 생긴 지금, 사회주택에서 공공성은 무엇이며 누가 이 공공성을 담보하는가에 대한 질문을 던지고자 한다. 이 질문에 답하기 위해 사회주택에서 공공성이란 무엇인가에 대한 정밀한 개념정의를 바탕으로 한 선긋기를 목표로 하지는 않는다. 시대와 지역, 상황에 따른 공공성에 대한 이해가 달라져 왔음을 확인하고 2020년 현재 민간의 참여가 시도되는 사회주택의 과제 속에서 공공성의 개념에

1) 사회주택은 공공에서 공급하는 공공임대주택을 비롯하여 민간에서 공급하는 공익성을 가지는 모든 주택유형을 포괄적으로 통칭하는 관용어라고 볼 수 있다. 한국에서는 국가 중심의 공공임대주택만이 사회주택의 한 유형으로 존재하여 구분없이 사용되었었다. 2014년 경 민간의 사회적경제주체들이 공급하는 비영리주택을 스스로 '사회주택'이라고 구분하여 불렀었고, 서울시에서 이들에 대한 지원조례를 만들며 '사회주택'이라고 명명한 뒤 명칭의 혼돈이 있는 상황이다. 이 연구에서는 국제 사회에서 공공임대주택 등을 통칭하는 관용어로서의 사회주택으로 사용하고, 민간의 사회적경제주체 등이 공급하는 사회주택은 '사회적경제주체 공급의 사회주택'이라고 지칭하도록 하겠다.

대해 논의하고자 한다.

구체적으로는 공공성이라는 단어의 문자적 의미와 역사적 맥락, 공공성을 연구해 온 학자들의 논의를 정리한다. 공공성에 대한 개념 이해를 바탕으로 주택의 공공성은 무엇이며 이를 사회주택에서 어떻게 실현하고자 했는지를 또한 살펴겠다. 한국의 사회주택은 여기에 발전주의 국가의 주택체제, 복지체제 속에서의 성장과정을 가지었기에 맥락에 대한 고려가 필요하다. 이를 종합하여 한국 사회주택에서의 새로운 주체들의 등장과 역할 속에 공공성 개념의 구현 가능성을 살펴보고자 하겠다. 이 연구는 사회주택에서의 공공성 개념에 대한 이론적 연구로 현상에 대한 실증적 분석은 연구의 범위에서 제외한다. 연구의 결과는 변화의 시기에 있는 사회주택이 나아갈 길과 여타 다른 분야에서의 공공성의 본질과 구현에 대한 하나의 의견을 제시할 수 있을 것으로 기대하며 향후 구체적 사례연구의 기초가 될 수 있다.

2. 공공성 개념의 변화

1) 공공성의 개념: 公과 共

공공성은 사전적으로 “한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질”로 되어 있으나 시대와 지역, 학문 분야에 따라 그 논의가 다양하기에 공공성 개념을 단정하기는 한계가 있다. 고대와 중세, 근대에 이르는 일련의 시간 속에 동양과 서양, 개별 국가 시스템과 맥락에 따라 공공성은 그 모습을 달리해 왔으며, 학제적으로는 철학적 논의에서부터 행정에서의 필요와 거버넌스의 등장, 시장실패에 따른 사회복지적 차원에서의 논의가 있다.

공공성의 개념 정의가 단순하지 않기에 공공성에 대한 연구들은 공공성을 주체, 내용, 절차라는 세 가지 차원에서 살펴보고 공공성의 개념을 종합적으로 접근하고는 한다. 주체 측면에서 公은 영어의 public에 대응하고 私와는

반대의 개념으로서 주로 국가, 정부, 공공기관을 의미한다. 확장하여 주권국민이나 시민사회, 사회적 기업, 기업의 사회적 책임 등을 포함할 수 있다. 내용 측면에서는 다수의 사람들이 공유하는 가치를 의미하며 이 역시 개인적인 권리나 이익과 같은 私에 대조한다. 다른 사람을 대하는 가치로서 동양에서는 仁과 연결되며 서구에서는 자유, 평등, 정의, 형평, 박애 등의 가치와 맥을 같이 한다. 절차 측면에서는 모두에게 열려있다는 의미를 가지며 참여 민주주의가 핵심적인 개념으로 고려된다(최태현, 2019; 임의영, 2018; 이상봉, 2016; 김정희, 2011).

주체, 내용, 절차라는 측면에서 공공성을 살펴보는 방식은 공공성이 가지는 성격이나 추구할 바 등에 대한 고민과 합의를 하기에 유용하다. 다만, 여기서 공공성의 개념 정립이 주로 공과 私의 대립을 통해 이루어지고 있다는 점에서 주의할 필요가 있다. 이에 대해 차동욱(2011)은 공과 私 이분법을 전제로 한 근대적 의미의 공공(公共) 개념은 개인의 자유와 공동체를 대립의 관계에 놓는데, 이는 국가가 독자적으로 공공성을 창출한다는 의미가 되며 공공성의 개념 도출에서 모순에 빠지게 된다고 지적한다. 주체, 내용, 절차라는 측면에서도 주체 측면의 경우 국가나 정부만이 아니라 시민사회나 사회화된 시장까지도 포괄한다는 점, 내용 측면에서 공유하는 가치에 대한 점, 과정 측면에서 열려있다는 점 모두 共의 속성이기도 하다(최태현, 2019).

이러한 맥락에서 2010년을 전후하여 공과 私의 대립 개념을 넘어 공공성(公共性)의 개념 중 共의 역할을 통해 공공성의 개념을 보다 온전히 이해하고 또 실현할 수 있다는 연구 흐름이 등장하였다(이동수 편, 2015; 조승래, 2014; 이병택, 2011; 윤수재·이민호·채종현 편, 2008). 공공성에서 근대국가는 공(公)의 개념을 강조하는데, 자본주의 체제에서 정부가 국민에 대해 간섭하는 것을 정당화하는 당위성의 개념으로 사용하고 있으며 근대 계약사상은 共의 영역을 대단히 협소하게 한다는 주장이다.

공공성 단어 그 자체를 주의 깊게 살펴보면, 공공성은 영어의 public과 동일하게 여겨지며 으로부터 인식하기 쉬운 단어이기는 하나 엄밀히 따져 공공(公共)은 한자로 공과 共으로 구성되어 있음을 볼 수 있다. 또한 영어 public

의 어원을 살펴보면 common의 어원과 맥을 같이하기에 ‘공공성’은 public과 common의 의미를 모두 포함하기 위해 만들어진 번역어라고 볼 수 있다(임의영, 2018). ‘public’의 어원인 ‘publicus’는 사람들, 국가, 혹은 공동체에 속했다는 의미, 혹은 국가를 위해 행해진 일 등을 의미하며 ‘publicus’로부터 독일어의 ‘gemeinlich’와 영어의 ‘common’이 출현했다고 한다(Habermas, 1990: 76; 최태현, 2019. 재인용). 또한, 공화국(共和國, republic)은 ‘공’을 사용하는데 그 라틴어 어원은 ‘a common business’(양혜림, 2008) 혹은 ‘주민에게 일반적으로 허용되는 소유’(Habermas, 1990: 75)를 의미하는 ‘res publica’이다. 즉, ‘공적’이라는 의미의 ‘publicus’, ‘공적인 것’이라는 의미의 ‘res publica’는 맥락에 따라 공 또는 공으로 사용했음을 알 수 있다(최태현, 2019).

이렇게 공의 속성을 고려하여 공공성의 개념을 다시 보면 주체, 내용, 절차의 측면에서 공공성을 정의하고자 한 이전의 시도들에서 공과私の 엄밀한 구분의 경계와 대립관계는 모호해진다. 특히 공은 영어의 common, community 등으로 번역할 수 있는 관념이기에, 고대 그리스의 오이코스(oikos) 같은 비정치적 가족공동체, 그리고 오늘날의 사적 결사, 혹은 배타적 공동체를 모두 포함할 수 있어 공의 경계를 어떻게 보느냐에 따라 공공성의 개념은 다변화한다.

2) 근대 이전의 공과 공

공공성 개념의 공과 공, public과 common 모두를 고려하고자 하는 연구들은 근대국가에서 강조해온 공의 개념과 함께 공의 개념을 포괄한 공공성의 개념이 역사 속에 존재하고 있음을 보여준다. 이는 근대의 시간 이전 역사 속에서 공공성의 개념은 근대국가를 살고 있는 지금의 공공성에 대한 이해와 다를 수 있음을 말한다.

아리스토텔레스는 『아테네 헌정』에서 11번에 걸친 헌정(politeia)의 변화를 기술했는데, 정치공동체(polis)의 성장과 작동 속에 헌정이라는 공공성 개념의 변천이 있었으며 공과 공의 긴장과 균형 속에 민주정치가 발전했다고

볼 수 있다(이병택, 2011). 로마 공화정은 공화(共和)라는 단어 자체에서도 公 이 和를 이루어 공공성을 창출해 나가는 정치체제로의 지향을 엿볼 수 있다. 공화정은 원로원, 정무관, 민회, 이렇게 3개 기관으로 기능과 권한을 나누어 가지고 있었으며, 임기와 선출 방식을 통해 권력의 집중을 방지하려 했고, 다양한 직책과 업무 분산을 통해 견제 장치를 마련했다. 민회 또는 비공식적인 예비 집회에서 시민들의 토론 기회가 있었고, 이는 모든 시민이 동등할 수는 없는 제한된 참여였지만 상호견제와 합의가 가능한 장치가 되었다(차동욱, 2011).²⁾

그럼에도 공공성에 대한 고전적 연구인 아렌트와 하버마스는 公과 共을 구분하지는 않았기에 모호한 共이 때로는 公으로, 때로는 私로 기술되며 공적 영역이 없거나 과시적 공공성만이 존재했다고 보았다. 아렌트는 중세가 사적 영역의 확장 시기로 영주의 가계가 모든 지배관계의 중심이 되며 모든 활동이 사적인 가정 영역으로 흡수되어 공론 영역은 없어졌다고 보았다(아렌트, 2019: 106). 하버마스는 군주의 인장이 공공적이라 불렸으며 영국 왕이 공공성을 누렸다는 사실에 근거하여 통치권의 공적 과시가 존재했다고 보았고 이를 과시적 공공성이라 명명했다(하버마스, 2001: 77).

반면 박태호(1998)는 같은 상황에 대해 사적 공간에서 이루어졌을 뿐 공적 활동들이 사라진 것이 아니라고 보았다. 오히려 사적 영역은 공동체에 개방되어 친척은 물론 함께 일하는 사람들과 하인까지 하나의 가족 안에 포함되어 있었고, 주거공간과 작업장이 하나로 결합되어 목적에 따라 그 쓰임이 달라져 公과 共과 私의 경계는 모호하고 가변적이었다. 또한 중세시대에 공유지가 존재하였고 도시에서는 공공사업이 진행되었다는 점, 영주와 왕에게 대항한 도시들의 연합 세력이나 시민 공동체의 형성과 같은 사례들(하승우,

2) 차동욱(2011)은 로마 공화정이 “公의 개념을 공동성 속으로 매몰시키거나 공동성을 단순히 동일성으로 엮어진 사적 이익들의 집합체로 보아 公과 대립되는 개념으로 설정”하지 않은 사례로 소개한다. 『논어』의 “君子和而同 小人同而不和”를 해석하며 同을 극복하는 和의 중요성에 집중하였다. 私 ⇨ 同 ⇨ 和 ⇨ 共 ⇨ 公이라는 진화적 발전 과정을 통해 공공성을 창출할 수 있고, 그 예가 로마 공화정이라 보았다.

2014)은 사적 영역으로만 분류하기 어렵고 꺾으로서 공을 세운 사례라고 볼 수 있다.

3) 공과私の 경계긋기: 근대복지국가와 사적소유권

16세기 중엽부터 보테로(Giovanni Botero) 등에 의해 ‘국가이성’이 주장되고, 국가는 다른 윤리나 종교보다도 우선되는 자체의 목적 합리성을 가지는 존재로서 기반을 닦았다. 공공성의 상징이자 대리자로서의 국가 역할은 베스트팔렌 조약(1648)으로 배타적 주권을 행사함으로써 공식화된다. 17세기 인구 개념의 등장과 함께 국가의 역할은 영토 협약을 넘어 국경 내 평화 보장, 질병, 해일 등 국민에 대한 보호를 포괄하게 된다. 복지국가의 출발은 자본주의적 산업화가 고도로 진행되며 발생하는 인구문제에 대한 보건정책으로, 전염병 예방을 위해 깨끗한 물을 공급하고 주거환경을 청결하게 가꾸며 체육시설을 확보하는 등 이른바 ‘생명관리정치’가 18세기부터 발전하기 시작한다(Kivelä, and Moisiso, 2016).

세분화된 사회문제와 인구집단을 대상으로 복지제도를 확장해 가고, 제도들은 비공식영역을 합리화하며 결국 개인의 생애는 복지국가에서 마련한 제도를 중심으로 재구조화된다(한동우·최혜지, 2015). ‘복지국가’라는 용어는 사회복지의 주체가 국가라는 인식을 심으며 다양한 주체 간의 관계 속에서 드러나는 구체적인 복지의 실체를 인지하기 어렵도록 했다(곽효문, 1999). 이에 대해 한동우·최혜지(2015)는 “복지국가는 복지라는 공유재를 정부(government)라는 통치체로 실현되는 국가의 관리와 규제 하에 두는 것이 유일한 대안인 것처럼 가정한다”고 표현했으며, 아스비에론 발(2011)은 복지국가는 무엇보다 “사회의 특별한 권력관계의 표현”이라고 했다.

근대국가의 등장과 함께 사적 소유권 개념의 출현은 공과私 사이, 私와私 사이의 경계를 그었다. 15세기 들어 공유의 영역들이 인클로저 운동을 통해 사유화되는 현상이 발생했다. 산업혁명 초기 양모생산을 위해 지주들이 농민들을 토지에서 쫓아내며 공동체가 파괴되고 농민들은 도시의 유랑민이 된

다. 이에 대해 토마스 모어는 그의 저서 『유토피아』(1516)에서 양이 사람을 잡아먹는다고 표현했다. 경계가 그어지는 가운데 쫓적 영역의 상실이 이루어진 것이다. 국유와 사유의 대립 속에 많은 공유의 영역이 인클로저 운동을 통해 사유화되었으며 국유를 통해 사유화되거나 사유화되기 좋은 조건으로 전환되어 갔다. 근대국가는 배타적 영토성을 지키기 위해, 또한 개인의 사적 소유권을 지키기 위해 가장 공식화된 영역적 조직체로서 공공성의 상징이 된다. 이는 고대 그리스와 로마의 공화주의적 공공성, 부르주아에 의한 공공성과는 선을 긋는다.

4) 쫓에 의한 공공성: 시민사회와 공유재

공과私の 엄밀한 경계 긋기의 사이, 한편에서는 시민사회에 의한 공공성이라는 또 다른 쫓의 역할이 등장한다. 왕의 절대권력이 공공성을 상징하는 한편, 중세 말부터 출현한 시민사회는 또 다른 공공성의 모습을 구현하기 시작했다. 절대주의 권력은 봉건귀족과 신흥 부르주아지 사이의 세력 균형 위에 있었는데, 절대군주는 봉건귀족을 견제하기 위해 신흥 부르주아지를 육성했다. 신흥 부르주아지는 절대군주에 반대하지 않고 절대군주를 인정하는 타협과 간접적인 동맹을 통해 군주와 귀족에 의한 공의 독점을 깨고 자신들만의 공공영역을 만들어 내며 시민사회의 기틀을 마련했다. 이들은 정치 문제를 비롯해 복지와 법제도의 개선, 교회와 국가의 관계, 국제 문제 등에 관해 토론하며 공론장을 형성했다(임혁백, 2008). 시민사회의 등장에 따라 나타난 공공성은 절대군주에 의해 위에서부터 내려오는 공공성과 달리 '아래에서 창조되는 공화주의적 공공성'이라 말할 수 있으며 하버마스, 아렌트, 루소, 칸트 등이 이에 속한다(백완기, 2007).

사유에 대한 엄밀한 선긋기라는 철저한 근대적 사고에 대한 한계 지적과 사회·경제적 변화와 이동성의 증가, 관계론적 장소관이라는 인식 전환의 흐름은 쫓의 역할을 공간적으로도 확장하였다. 근대국가 시기의 배타적 소유권에 강한 이론적 근거를 제공하던 하딘(1968)의 '공유지의 비극'은 국가와

자본에 의한 운영 원리를 강화하고 모호한 ㄷ의 자리는 사라져야 한다는 주장을 이끌었다. 이에 대해 오스트롬(1990)은 정확한 정보를 가지고 있어야 가능한 정부 규제는 행정비용이 발생하고, 시장메커니즘 역시 추가 비용이 발생하기에 정부와 시장 모두 비효율을 피할 수 없다고 보았다. 오스트롬은 공유재³⁾ 운영에 성공한 수백 가지 사례를 연구하여 오랫동안 지속되어 온 공유 자원 제도에서 8가지 디자인 원리를 정리하였고, ‘공유의 비극을 넘어’ 공동체의 자치적 관리를 통해서 공유재가 살아남을 수 있음을 반박했다. 오스트롬의 연구는 새로운 경계 긋기 방식을 마련할 수 있음을 보인다. 공유재를 사유화하려는 울타리를 부수며 한편으로는 공유재를 일구는 데 아무런 노력을 투자하지 않은, 공유재를 훼손하거나 무임승차하는 외부 세력을 배제하는 경계를 긋는다. 즉, 오스트롬은 시장이 곧 자본주의와 동일한 것이 아니며 공동체에 충분히 녹아들어 공동체의 필요에 맞는 공정한 시장의 역할을 할 수 있다고 보았다(볼리어, 2015).

오스트롬 이후 공유재는 근대를 구성하는 국가와 자본의 이두체제에 자율적 공동체가 더해지는 대안근대로 이행하는 하나의 운동이자 실천으로서 연구되어지고 있다(정남영, 2017). 브라질 벨렘에서 열린 2009 세계 사회 포럼은 세계 곳곳에서 13만 3천명의 참가자들이 모여 “공유재의 개념을 심화하기 위하여 세계 모든 시민들”에게 호소하는 선언을 입안하기도 했다(월재스

3) 국가와 자본, 공과 私 중심의 사고에서 ㄷ의 자리를 되찾기 위해서는 ㄷ을 부를 명칭부터가 필요하다. 재산권의 유형 구분에서 public property·공유와 private property·사유와 구분하여 common property 혹은 commons를 표현하는 우리말은 현재 없다. 국내 학계에서는 공동재, 공유재 등으로 번역하기도 하고, commons의 의미를 명확히 하기 위해 영어 발음 그대로 “커먼즈”라고 음역하기도 한다. 이 연구에서는 ㄷ의 의미를 강조하기 위해 “공유재 共有財”로 표현하고자 한다. “공유”는 사회적경제 등장 이후 공유경제 등을 일반인에게 알려진 친숙한 표현이기에 commons에 대한 여러 명칭 중 비교적 직관적으로 이해되어질 수 있다. 다만 현재 국가 또는 공공단체에 의하여 소유되는 토지를 “공유지 公有地”라 지칭하고 있고, 여러 사람이 공동소유하고 있는 물건에 대한 각 공유자의 권리에 대해 “공유지분”이라 표현하고 있어 “공유재”라는 표현은 혼란을 야기할 수 있기에 장기적으로는 명칭에 대한 정리와 선언이 필요하다.

피, 2013). 가장 역동적으로는 이탈리아에서 공유재를 법제화하기 위한 시도가 있었다. 기본적으로 이탈리아의 헌법에는 사유재산을 보호하되 재산이 공동체 안에서 사회적 기능을 가져야 한다고 보고 있으며, 법무부 산하 로도타위원회에서는 재산을 공유재(beni comuni)⁴⁾, 공공재(beni pubblici), 사유재(beni privati) 세 범주로 구분하는 개혁안을 제출하며 관련한 법이론의 발전이 있었다(이병천, 2018; 강민주·이병천 역, 2019).

5) 공과 것과 私의 변증법

고대 아테네에서 현대에 이르기까지 공과 것과 私의 관계와 개념의 변천을 보았을 때 개념 간의 엄밀한 구분은 모호하며 공적 주체에 대한 정의나 범위가 달라짐을 볼 수 있다. 시대와 학자에 따라 것은 공으로 분류되기도 하고 私가 되기도 하였다. 근대복지국가가 공공성의 담지자 역할을 하나 이 역시 여러 다른 사회세력의 영향속에 만들어진 공의 모습으로 이는 시대의 변화속에서 국가의 전략적 선택은 얼마든지 역할의 변화 가능성이 있음을 보인다. 국가는 여러 전략들이 각축하는 불안정한 세력균형의 정치적 장이면서, 한편으로는 특정한 세력에게 특권(국가 프로젝트 등)을 부여하는 전략적 선택성을 가지고 활동하는 존재일 뿐이다(Jessob, 1990; 유범상·김문귀, 2000; 지주형, 2001).

역사 속의 공공성은 근대복지국가의 절대적인 역할과 공/私 이분법 속에서 공동체의 역할은 작아질 수밖에 없지만, 그럼에도 시민사회의 공공성이 등장하며 공과 私를 견제하기도 했다. 공유재에 대한 재발견은 “국민국가보다 크거나 작으면서 복지나 정체성을 사실상 제공하는 공동체 역시 공공성이 구현되는 주된 공간으로 볼 수 있는 논리”(최태현, 2019)를 열어주기도 했다. 존재하지만 명명되거나 정의되지 않았던 것의 역할은 매 시대 활발했고,

4) 「공공재에 관한 로도타 위원회 보고서」(강민주·이병천 역, 2019)에서는 ‘공동체’라고 번역하였으나 이 연구에서는 통일성을 위해 ‘공유재’라고 표기한다.

〈표 1〉 공공성의 개념의 범주

구분	公 public	共 common	私 private
주체	국가, 정부, 공공기관	시민사회, 마을공동체, 사회적기업, 기업의 사회적 책임	주권국민
내용	仁, 자유, 평등, 정의, 형평, 박애 등		
절차	열려있음, 참여 민주주의		
한계의 사례	국가의 독재	나치, 인종주의 등	개인이기주의

공공성의 개념과 범위에 대한 합의를 새롭게 한다.

이 연구에서는 역사 속에서 공과 共과 私가 서로 상호작용하며 공공성 개념에 수정과 확장이 이루어졌음에 주목하며 변증법적 관계 속에서 공공성에 대한 개념화를 시도하고자 한다. 공공성의 주체, 내용, 절차의 측면에서 자유, 평등, 박애, 仁과 같은 내용을 담고, 참여 민주주의의 절차를 가지고 있다면, 주체는 공적 개인에서 작은 공동체, 지역, 국민국가, 세계까지 확장될 수 있다. 이는 공과 私가 더 이상 국가인지 아닌지로 구분되지 않음을 의미하며, 공공성의 내용과 절차를 견지하기 위해 다양한 주체 간의 경합이 필요함을 의미한다. 인간의 실존적 삶에 기반하지 못한 ‘公’은 추상화되어 국가의 독재로 귀결될 수 있고, 추상화된 ‘共’ 역시 나치와 같이 특정 집단을 절대화할 수 있다(차동욱, 2011; 최태현, 2019).

3. 사회주택의 공공성

1) 주택의 공공성

주택은 기본적으로 외부의 위협으로부터 자신의 안전을 지키고, 또한 인간의 존엄을 지키기 위한 생활 공간으로서 기능하기에 주거권은 인권의 하나로 볼 수 있다. 1948년의 「인권에 대한 보편적 선언」에서는 “모든 사람은

식량, 의복, 주택, 의료 및 필요한 복지 서비스를 포함하여 자신과 가족의 건강과 안녕을 위해 적합한 생활수준을 누릴 권리가 있다.”고 선언하며 인권에 주택을 포함하였다. 또한, 1966년의 「경제적 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약」에서도 “이 규약의 당사국은 모든 사람이 자신과 가족에게 적당한 식량, 의복 및 주택을 포함하여 적정 생활수준을 누리고 생활 조건을 지속적으로 개선할 권리를 가지고 있음을 인식한다”며 적절한 주택에서의 거주가 중요한 인권 문제를 말하고 있다(로젠펠트, 2017).

인간의 여러 기본권들은 서로 긴밀하게 연결되어 있는데, 주택은 여러 권리 실현의 기본적인 토대가 된다. 안전한 주택에서의 거주는 건강권에 영향을 주며 질 낮은 주택은 직장 및 학교에서의 낮은 성취도를 가져온다. 고용 접근성과 안정성이 낮아지며 경제적 자립을 어렵게 하고, 교통 접근성의 부족은 일자리에 대한 제한된 접근으로 실업 가능성을 높인다. 거처를 증명하지 못하는 홈리스는 복지혜택이나 정치 참여 등에서 배제되기도 한다(서종균, 2011; 로젠펠트, 2017).

인간의 생존을 위한 필수적인 재화로 개인에 미치는 영향도 크지만 사회에 미치는 영향 역시 크기에 주택은私の 영역에 국한되지 않고 공공에 관계된다. 주택이 가지는 특성에는 일반 소비재와는 다른 지점들이 있다. 개인의 독립적인 사적 공간이지만 동시에 동네와 도시를 형성하는 구성요소로 공동체 형성의 기초가 된다. 소비재이자 투자재로서의 성격을 가지면서 한편으로는 사회재로 정치·경제·사회적 환경과 영향을 주고받는다. 국가경제에서 차지하는 비중이 매우 높기에 경기조절 수단으로 사용되고는 한다(임재현·한상삼·정승영·최신영, 2008). 즉, 개인에게 또 사회 전체에 가지는 특성으로 인해 주택은 사적 소유권으로서의 권리와 함께 사회적 의무 내지는 공적 책임이 동시에 주어진다. 이에 근거하여 주택이 가지는 공공성을 주제와 내용과 절차적 측면에서 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

먼저 주체적 측면에서 국민 모두에 대한 주거권 실현을 위해 정부 및 공공기관의 역할이 필요함은 물론, 사적 소유권을 가지는 개인이라 하더라도 공동체 형성의 기초로서의 주택에 대한 이해 속에 사회에 대한 공적 책임감을

가질 필요가 있기에 주택에서 공공성의 주체는 국가에서부터 사적 개인이나 기업에 이른다.

내용적 측면에서 첫째, 인권으로서 주거권은 건강과 안전을 위해 적절한 주거에 차별없이 거주할 수 있어야 한다. 이는 공공성의 仁, 자유, 평등, 정의, 형평, 박애의 가치를 지향하며 사회는 주거권 보호를 통해 개인에 대한 공적 책임을 실현한다. 둘째, 공동체 형성의 기초 단위로서 정치·경제·사회적으로 공공성의 기본적인 가치들을 실현해야 한다. 이는 주택과 주택의 기초가 되는 토지의 점유와 사용에서 불공정하고 반사회적인 활동을 비판하며 타인의 주거권을 지켜주어야 함을 의미한다.

절차적 측면에서 공공성은 기본적으로 열려 있음, 참여민주주의를 강조한다. 여기서 민주주의란 결정권이 모두에게 열려 있음을 의미하지 않으며 주택 소유의 유형에 따라 의사결정구조는 달라질 수 있다. 다만 견제 장치가 존재하고 타자의 비판에 스스로를 성찰하고 열린 태도로 토론함으로써 공공성의 내용을 담을 수 있어야 한다.

2) 사회주택으로의 공공성 구현

주택의 공공성에 대해 개인의 자유와 역량에만 맡길 수는 없기에 사회의 다양한 주체들이 주택문제에 개입하게 되었고 가장 크게는 근대복지국가가 공공성의 담지자로서 등장했다.

(1) 주택 공공성 구현을 위한 共의 추동

인구 대중에 대한 국가적이고 정치적인 조정과 조절이 이루어지는 복지국가 등장 과정에서 노동자들의 주거환경 문제에 관심을 가지며 먼저 움직인 사람들이 있었다. 주택문제는 산업화와 함께 급격히 사회문제로 떠올랐다. 산업화와 함께 도시에 몰려든 노동자들을 수용할 주택은 부족했다. 노동자들의 열악한 주거환경 속에 1832년과 1849년 유럽에서는 콜레라가 대유행했고, 파리에서는 각각 2만 명이 가까운 사망자 발생하기까지 했다. 주거환

경에는 높은 인구밀도, 위생, 상하수도 기반시설, 노동, 보건, 여가 문제가 모두 얽혀있었다. 많은 인구가 적은 주택에 거주하며 위생문제가 발생했다. 오물은 거리에 쌓여 물을 오염시켰고 과도한 노동으로 재생산 여력이 없는 노동자들은 면역력이 떨어져 쉽게 병에 걸렸다.

‘공중위생’은 위생적이면서도 노동자들의 소득으로 지불가능한 주택의 필요성에 대한 공감대를 형성하고 사유재산권과 작은 정부를 지향하는 자유주의자들을 설득하여 정부개입의 필요성을 주장할 수 있는 합리적인 명분이 되었지만(김영태, 2006), 1848년 프랑스에서 제정된 ‘공중위생법’은 비위생적인 주택이 대거 철거되며 오히려 주택사정을 더욱 악화시켰다(박태호, 1998). 국가의 지원이 있기까지 박애주의자와 기업가들이 먼저 나서게 된다. 이에 대해 호이썬만과 지벨(Häussermann, and Siebel, 1996)은 시민계급적 입장과 사회주의적 입장이 있었다고 분석한다. 시민계급적 입장에서 제시한 전략 내지 대안은 자유주의 시장경제의 틀 안에서 이루어지는 것으로 자본비용의 보조금부터 건설조합 틀 안에서 할부금을 내는 형태까지 다양했다. 사회주의적 입장은 오웬(Owen)과 푸리에(Furier)의 이상으로 자녀 돌봄이나 음식 준비와 같은 재생산 활동들은 분업하고 주택은 국가에서 제공하는 하부구조 안으로 편입시키고자 했다. 사회주의자들이 만들었던 노동자 도시는 루이나폴레옹이 기금의 일부를 내며 지원하기도 했지만, 사회주의의 온상이 될 것을 우려한 보수파의 반대와 엄격한 통제 생활에 대한 노동자들의 거부로 오래가지 못했다(호이썬만·지벨, 2014; 하비, 2005).

결과적으로는 시민계급적 방식으로 정착했지만 사회주의적 방식과의 결합 속에 국가의 개입주의 내지는 사회주의적 성향을 주택 모델에 반영해 간다. 1850~60년대 초기 시민계급적 방식은 원칙적으로 국가개입을 거부하고 자조의 다양한 모델을 만들고자 했지만, 19세기말부터 20세기초까지의 지속적인 주택난은 국가개입을 적극적으로 지지하는 사회주의자들을 우세하게 했다. 결국 박애주의자들에 의한 사회주택은 국가의 재정 지원과 법률적 뒷받침으로 이어지게 된다. 공공성을 담보한 주택에 대한 기준이 법률적으로 제시되고, 이에 해당하는 주택은 낮은 이자율로 자금을 지원받을 수 있었

다(호이썬만·지벨, 2014). 프랑스의 경우 1894년 ‘시그프리트(Siegfried)법’을 시작으로 사회주택 건설 회사에 대한 자금 지원이 가능하도록 하였고, 1906년 ‘스트로스(Strauss)법’에서 공권력의 개입을 확대한다. 1912년 ‘본베이(Bonnevay)법’을 통해 주거문제는 공공부문이 반드시 개입해야 함을 천명하고 이듬해인 1913년에는 사회주택을 공급하는 공공기관(OPHBM)을 설립함으로써 국가가 사회주택 공급의 공적인 역할을 직접 담당하기까지 한다(김영태, 2006).

(2) 근대복지국가에서의 사회주택

주택은 보건, 교육 등과 같이 사회복지서비스의 하나로 근대복지국가의 중요한 사회정책 대상이 된다. 주택소요(housing needs)의 개념이 도입되며 반드시 갖추어야 할 기초 수요, 인권으로서 일정 수준 이하에 거주하는 사람들에 대한 국가의 주거복지역할이 정당성을 가지게 되었다(하성규, 2010: 45). 주택소요(housing needs)의 개념은 주거복지의 필요성에 강한 논리를 제공하면서 한편으로는 공과 私를 구분하는 역할을 한다. 자본주의 국가에서 시장 실패를 고려하여 공공이 주택소요에 대응해야 한다는 주장은 한편으로 민간은 주택수요에 기반한 경쟁원리에 따라 시장을 형성한다는 논리를 제공한다. 정부는 직접적으로 임대주택 공급이나 금융지원을 통해 저소득층의 주거안정을 지원하고 민간은 모든 소득계층을 대상으로 수요에 기반한 경쟁관계 속에 이윤을 추구한다(하성규, 2010: 61).

현실에서 공공과 민간의 경계는 명확하지 않고 국가에 따라서도 사회적 형평성과 시장원리 존중 사이에는 스웨덴 등 유럽의 사회민주주의 국가에서 미국 등 신자유주의 국가까지 다양한 입장의 국가들이 놓인다. 각 국에서는 근대복지국가의 발전과 함께 다양한 방식의 사회주택이 발전했다. 영국의 경우 1888년 런던이 최초로 사회주택을 지방정부가 공급하기로 했고 이후에도 지방정부와 비영리 주택협회가 중심이 되었다. 노르웨이, 스웨덴은 주택협동조합에게 정부가 조세, 금융 등의 지원을 함으로써 사회주택을 확보했다(하성규, 2010). 네덜란드는 노동자 협회에 의해 설립된 주택협회와 지방

정부에 대해 중앙정부 차원에서 용자와 건설/관리 지원을 하며 성장했다. 프랑스는 1906년의 ‘스트라우스 법안(Strauss Act)’으로 협동조합을 지원했고, 1912년 ‘보누베법(Loi Bonnevey)’ 제정으로 저가주택(HBM)을 공급 하는 지방 정부 산하 공사가 설립되었다(임병권·강민정·장한익·김병국, 2018).

한 국가 안에서도 시기에 따라 사회주택은 다양한 스케일의 공공성을 가지기도 한다. 1942년 베버리지 보고서의 “요람에서 무덤까지” 문구로 유명한 영국의 경우 세계대전 후 지방정부 중심으로 대량의 사회주택을 공급하며 보편적 복지를 추구했으나 마가렛 대처 수상이 집권한 1970~1980년대 이후 점차 민간부문으로의 이양이 이루어진다. 2008년 금융위기에서 사회주택에 대한 수요는 많아졌지만 전 세계적인 잔여화 경향 속에 재정 감소가 있기도 하다(로젠켈트, 2017).

국가에 따라, 시대에 따라 다양하게 나타난 사회주택 공급 주체는 주거소요에 있어 국가의 공공성 역할에 절대적인 경계선이 있지 않고 민간 부문의 역할과 상호작용에 따라 달라짐을 보인다. 공공성의 내용과 절차는 정치적 경향과 경제 상황에 따라 그 범위에서 차이를 보이거나 기본적으로 주거를 인권으로서 사회적 약자의 안전과 권리를 보호하고자 한다. 이를 공공성의 주체, 내용, 절차 측면에서 정리하면, 시민사회, 기업의 사회적 책임이 먼저 등장하여 국가의 역할을 견인했고, 정책 대상에서 차이가 발생하나 다수의 사람들이 공유하는 평등과 박애, 정의, 형평, 동양적 관점에서 인仁이라는 가치를 실현하고자 하며, 국가마다 형태는 조금씩 다르지만 다양한 주체들의 참여가 가능해 절차적 측면에서 열려있다고 볼 수 있다.

3) 한국 사회주택 공공성의 특이성

자유주의와 사회주의의 경합 속에 근대복지국가 체제로 자리잡은 유럽의 사회주택과 발전주의 국가의 길을 걸었던 한국의 사회주택 등장 경로는 차이가 있다. 둘 모두 급격한 산업화 속에서 노동자의 열악한 주거 문제에 대응이 필요했고, 국가 차원에서의 사회주택 공급은 정치적 이유로 이루어졌

다. 사회주택 공급에서 국가가 등장하는 과정은 유사하나 시기적으로 100년 가까이 차이는 만큼 국가와 주택체제의 상황에서 차이가 있다. 유럽이 자본주의와 민주주의의 발달과 사회주의의 견제 속에 복지에 대한 요구가 높아지며 복지국가로 나아가는 길에 사회주택이 등장했다면, 한국은 발전주의 국가로서 주택과 복지체제가 형성되었던 중 정치적 위기의 돌파책으로 사회주택이 급격히 등장했다.

(1) 한국 주택체제의 발전국가 특성

발전국가 개념은 존슨(Johnson, 1982)이 일본의 급속한 경제발전을 분석하며 처음 사용하였다. 경제성장이 우선인 발전주의 국가에서 사회정책은 후순위였고, 경제발전을 위한 수단으로 사용되고는 했다. 발전주의 국가론이 사회정책의 발달을 지나치게 국가중심의 관점, 경제논리중심의 관점, 목적론적 관점에 입각하여 해석한다는 한계를 지적받기도 하나(김순양, 2015), 거시경제의 조절 수단으로 사용되어 온 한국의 주택체제를 설명함에 있어서 발전주의 국가론은 비교적 설득력을 가진다. 주택정책은 경제성장을 위한 토대의 하나로서 간주되었고 국가는 경제성장을 위해 시장을 적절히 규제하면서 주택개발을 주도하였다(남원석, 2014). 1980년대 석유파동이나 1997년 IMF 외환위기, 2008년 서브프라임 모기지 금융위기와 같이 실물경기의 활성화가 필요한 시기에는 주택경기 활성화책을 사용하고, 실물경기의 상승으로 역제가 필요한 시기에는 주택공급 및 투자를 축소하며 경제발전의 조절제 역할을 하였다(김은미, 2012).

이 과정에서 발생하는 주거복지 문제는 다른 복지문제와 마찬가지로 높은 가족역할에 기대었다. 복지국가 유형화에 관한 비교적 최근의 논의는 에스핑-안데르센(Esping-Andersen, 1990)의 이론으로 복지국가를 자유주의적 복지국가, 조합주의적 복지국가, 사회민주적 복지국가로 구분한다. 여기서 한국은 사실 어느 것에도 해당한다고 보기 어렵다. 주택시장의 수요와 공급에 각종 개발과 세제 개편으로 강하게 개입하며 거시경제를 조절하나 주거복지의 문제는 시장에 의존하는 모순을 보인다. 자가소유는 국가의 사회보장비 지

출을 경감시키기에 자산을 기반으로 하는 복지모델을 형성했다(남원석, 2014; 신진욱, 2011; 이석현·김수현, 2014). 이런 측면에서 강병익(2015)은 에스핑-안데르센의 유형구분에 ‘발전주의 복지체제’를 추가할 것을 주장하기도 했다.

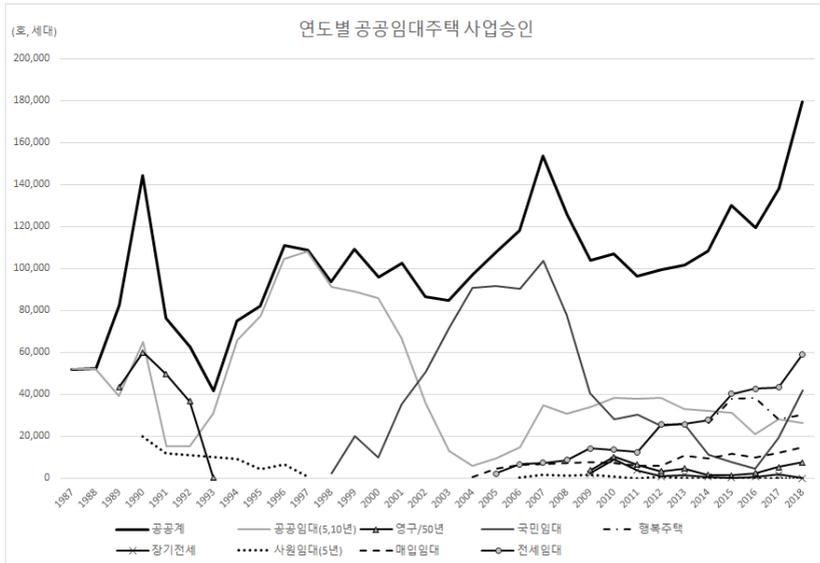
(2) 공공임대주택의 등장과 성장

한국 주거복지에서 국가의 역할 등장은 정치적 위기로 인함이었다. 『서울은 만원이다』 소설이 등장한 1966년 서울의 인구는 380만 명이었다. 1966년 이미 ‘만원’이었던 서울은 이후에도 인구 집중이 이어져 1985년에는 963만 명에 이른다. 1987년 서울의 주택보급율은 50.6%에 불과했다. 수요에 비해 부족한 주택공급으로 급격한 주택가격 상승은 자연스레 이루어졌고 집에서 쫓겨난 세입자들이 자살하는 등 사회불안정이 이어졌다. 1980년대 초부터 시행된 합동재개발로 철거민이 대거 발생하기까지 하였다. 1988년 국회의원 선거에서 의석수가 크게 감소한 집권당은 원인 중 하나가 주택문제라고 판단하고 “주택 200만호 건설계획”을 마련했다(손세원·이영재, 2005; 박운영, 2009; 박은철, 2015).

1987년까지 공공임대주택은 1년, 2년, 5년이라는 단기 임대주택 정도가 존재했다. 1984~1985년 20년 임대주택이 한시적으로 공급되기도 하였으나 자금부족으로 5천 호 공급에 그쳤다(장영희, 2003). 1988년 “주택 200만호 건설계획”과 함께 장기임대, 영구임대, 사원임대가 공급되기 시작했다. 공공임대사업을 시작한 초기라고 볼 수 있는 1990년대에는 분양전환하는 5년, 10년 공공임대주택 위주였으나 이후 1993년 50년 공공임대, 1998년 국민임대, 2007년 장기전세주택, 2013년 행복주택 등 다양한 공공임대주택이 공급되었다. 정권에 따라 공급량과 유형에 차이가 있기도 하다. 김대중 정부에서 공급되기 시작한 30년 국민임대주택이 노무현 정부(2003~2007)에서 대량 공급된다. 이명박 정부(2008~2012), 박근혜 정부(2013~2017) 시절 국민임대주택이 감소하며 총량은 감소하나 임대 유형이 다변화하였다.

2018년 기준으로 장기공공임대주택 재고는 148만 호가 되었다.⁵⁾ 장기공공임대주택을 공급하기 시작하고 30년 만에 이룬 성과이다. 전체 주택 중

〈그림 1〉 연도별 장기공공임대주택 사업승인 실적



자료: 국토교통부(2020), 주택업무편람 재구성.

7.1%를 차지하니 사회주택 선진국이라 할 수 있는 네덜란드(32%)나 오스트리아(24%)와는 비할 바가 아니지만 OECD 평균인 8%(2014년 기준)에 거의 근접하다. 2020년 3월 발표한 ‘주거복지로드맵 2.0’에서는 2025년까지 전체 주택수의 10%, 240만 호를 목표로 하고 있다.

(3) 한국 공공임대주택의 공공성 주제, 내용, 절차

공공임대주택의 시스템으로 단기간에 상당한 성과를 이룬 한편, 1989년 발전주의 시기에 공공은 저소득층에 직접적인 지원을 하기보다는 경제개발 5개년 계획 등을 통해 민간시장에 계획적으로 개입했다. 1989년 영구임대주

- 5) 장기공공임대주택에 대한 기준과 정의는 자료에 따라 차이가 있다. 국토교통부(2020) 주택업무편람 자료의 기준은 10년 이상 장기공공임대주택으로 민간사업자가 공급한 10년 공공임대(10만 호)를 포함한다.

택 등장도 잠시였고, 분양전환하는 5년 10년 공공임대주택으로 임대주택 물량 대부분을 채웠다. 주택시장에서 공은 택지개발을 통한 토지를 판매하고 주택을 분양하며 수익을 창출했고 공과 私가 통합된, 경계가 모호한 역할을 했다. 사유재산의 영역으로 민간 주택시장에 선을 그으며 개인의 재산권 행사는 보호했으나 도시적 맥락에서의 경관 규제나 시설 안전, 세입자 보호, 보유세 등의 의무를 부과하지는 않았다. 이러한 한국 주택정책의 특성에 대해 하성규(2010)는 “파행적 시장모델”이라 표현했다. 시장메커니즘에서 파생되는 불평등을 완화하기 위한 적극적 국가개입은 거의 없고 대부분 시장 원리에 맡겼기에 시장 모델에 가깝지만, 분양가 통제, 원가연동제 등을 통해 시장을 조정하고 주택공사 등을 통해 수익성 분양아파트를 공급하며 민간 부문의 역할을 사실상 담당했다.

영구임대주택과 함께 본격적으로 국가적 공공성이 등장했지만 중앙정부 중심으로 채원과 공급 주체가 존재했고 지방정부는 서울시 정도만이 자체적인 역할이 존재했다. ‘공공임대주택’ 키워드로 빅카인즈를 사용한 뉴스 연관을 분석하면 국토교통부와 LH가 주요 연관어로 등장한다. 공의 주체도 거의 단일했다고 볼 수 있다. 임대주택의 등장에 선거가 주요 변수였듯이, “○○ 정부가 임대주택을 ○○만 호 공급했다”는 실적이 선거에서의 표심을 위해 중요했기에 중앙정부와 지방정부 사이에서도 실적 다툼이 존재했고, 정권이 바뀌면 이전 정권의 임대주택 유형에 대한 공급 규모는 축소되거나 다른 형태로 변형되었다.

2014년 이전까지 한국의 사회주택은 ‘공공임대주택’으로 한정되며 단일한 공공성, 협의의 공공성을 형성했다. 내용적 측면에서는 주택시장에서 배제된 취약계층 및 특수계층에 대한 주거권을 보호함으로써 적절한 주거에 거주하고 다양한 복지프로그램을 제공할 수 있도록 했지만 한편으로는 대규모 단지 형태로 공급되며 지역사회 내에서 부정적인 집단으로서의 이미지 제공하고 낙인효과가 발생했다. 개인에게는 어느 정도 仁, 자유, 평등, 정의, 형평, 박애의 가치를 실현하였지만, 지역사회 내에서 긍정적인 가치를 실현하지는 못했다고 볼 수 있다. 절차적 측면에서는 중앙정부 주도의 하향식 공급

〈그림 2〉 ‘공공임대주택’ 연관어 분석



주: 1990년~ 2020년 7월까지의 기사 중 1000개 기사를 분석하여 연관성(가중치, 키워드 빈도수)이 높은 키워드를 시각화.

자료: 빅카인즈 뉴스 연관어 분석.

과 관리운영으로 지역사회나 국민의 참여에 열려있지 못했다. 한국은 공공 임대주택 방식을 통해 30년의 시간동안 148만 호라는 상당한 양의 주거권을 확보했지만 한편으로 共의 역할 없이 추상화된 公은 공공성의 가치를 온전히 구현하기에 한계를 보인다.

4. 共으로서의 사회주택

1) 한국 사회주택 전망에서 강조되는 국가 역할

1980년대 제5공화국에서 형식적이거나 복지국가 구현을 국정 목표로 내세우며 헌법 개정을 통해 복지국가의 기틀을 마련한 뒤 복지에 대한 예산은 매년 증가했다. 전 세계적으로 복지국가 축소와 사회주택의 잔여화 경향을 보이는 가운데 한국은 사회주택을 확대하며 복지국가 건설이라는 목표를 실

현해 나가고 있다. 2018년 기준으로 장기공공임대주택 148만 호 중 중앙정부(LH)에서 공급한 물량이 111.5만 호(75.2%)로 대부분을 차지하고 지방정부는 26.7만 호(18.1%), 민간에서 10년 공공임대주택으로 10만 호(6.8%)를 공급했다. 중앙정부와 지방정부에서 공급한 물량 중 민간의 사회적 경제 부문에서 참여하는 사업인 ‘사회주택’ 내지는 ‘사회적 주택’이 1222호(사회주택 협회 집계, 2018년 기준)를 차지한다. 지방정부와 민간의 역할을 강조하며 다각화의 경향이 이루어지고 있기는 하나 아직까지 중앙정부의 역할이 대부분으로 공공성의 담지자는 국가, 특히 중앙정부로 대변된다.

사회주택 연구에서도 복지국가를 주된 방향으로 나아갈 것이라는 예견 속에 국가의 중요성은 계속 강조되고 있다. 신진욱(2011)은 한국의 주택체제가 발전주의 체제에서 (복지)국가주의 체제로 이행할 것을 예견했으며, 이석희·김수현(2014)은 2008년 이후 주택부족이 해소되며 이미 복지국가 맹아 단계에 들어섰다고 보았다. 향후에도 강한 국가 개입과 높은 가족 역할의 유지가 예상되나 여기서 발전주의 국가 특유의 자산기반 복지시스템의 연착륙이 필요하다고 주장했다. 특히 김수현(2011)은 한국의 방향을 복지국가로 규정하며 공공의 적극적 역할을 강조하였다. 한편으로 남원석(2014)은 공공임대주택의 확대 또는 축소가 일어날 수는 있겠지만, 잔여모텔·이원모텔·표적모텔이라는 기본인 성격에서 벗어나기는 어려울 것이라 조심스레 전망하며 지자체와 민간의 역할을 강조하고 중앙정부는 새로운 역할을 감당해야 한다고 주장했다.

2) 꺾으로서의 사회주택 가능성

중앙정부 위주의 단일한 공공성을 형성하던 공공임대주택 체제에서 2014년부터 시민이 새로운 공급 주체로 등장했다. 자신들의 수요에 따라 비영리로 주택을 공급하는 자생적인 움직임이 서울시에서 먼저 등장했다. 2014년에만 민달팽이주택협동조합을 필두로 함께주택협동조합과 두꺼비하우징이 차례로 서울시의 사회투자기금을 마중물 삼아 비영리 성격의 임대주택을 공

급했다.

수요를 가진 개인들은 공동체를 이루었고, 대중과 정부를 설득해 냈으며 새로운 제도, 새로운 사회주택 유형을 만들어 갔다. 민간의 움직임에 따라 서울시를 비롯하여 국토부와 경기도, 전주와 부산권에도 사회적경제주체 공급의 사회주택이라는 새로운 개념이 유입되었다. 서울시에서는 지원을 보다 본격화하기 위해 2016년 사회주택지원조례를 제정했다. 이후 국토부에서도 ‘사회적 주택’이라는 서울시와 차별화된 명칭을 사용하여 소규모 임대주택 관리를 사회적경제주체와 협업하는 시도를 하고 있다. 주택공급 방식도 다각화되어 초기의 리모델링, 빈집 활용 형태에서 토지임대부, 토지지원리츠, 매입임대주택 활용 방식이 등장하고 자금조달을 위한 재정 지원도 보다 정교해지고 있다.

사회적경제주체 공급의 사회주택은 2020년의 한국 사회에서 다양한 의미를 담는다. 지역 사회에 기초한 작은 단위의 공동체 내지는 소규모 사업자들이 주체가 된다. 사회주택 시장에서 썩이 등장할 수 있었던 배경에는 2000년대 들어 성장한 사회적경제와 공유의 문화, 시민 역량, 공공의 변화가 있었다. 초기 발판이 된 서울시의 경우 시민사회 계열에 대한 인사등용으로 적극적인 거버넌스를 실행하고 있는 상황과 맞물렸다. 이는 私로서는 해결할 수 없는 주택시장의 한계에의 대응이나, 公보다는 共으로써 해결하고자 시도했으며 共을 통해 새로운 公을 창출한 사례이다. 특히 저렴한 주택의 공급을 넘어 공동체성에 대한 강조가 있다.⁶⁾ 공공임대주택 거주자를 대상으로 발생하는 차별문제를 비롯해 사회에 만연한 소외 문화에 대한 대안으로써 사회적경제주체 공급 사회주택은 평가받기도 한다.

한국의 전통적 사회주택인 공공임대주택을 통해 근대복지국가를 지향하

6) 서울시에서는 사회적경제주체 공급 사회주택의 주요 특징에 대해 다음과 같이 소개한다 (<http://soco.seoul.go.kr/sohousingIntro.do>).

1. 민간에서 공급하는 주택보다 저렴하게 공급(시세 80%)
2. 안정적인 거주기간 보장(최장 10년 거주 가능)
3. 지역주민이 함께 이용 가능한 공간 조성과 커뮤니티 특화 프로그램 운영

며 국가적 공공성에 기대고자 하지만 현실에서의 국가는 공공성의 절대적 기준이 되지는 못한다. 근대복지국가에서는 국가를 사회세력의 이해관계로부터 독립된 관리자로 상정한다. 관리자인 국가가 공유재를 합리적으로 운영할 것으로 기대하는 베버주의 국가론에 근거하여 그동안 국가가 공공성의 담지자 역할을 했으나 현실의 국가는 다양한 사회 세력들 간의 정치적 경합, 갈등, 절충의 과정에 따라 자신의 전략적 선택을 해나간다(Jessob, 1990; 황진태, 2016). 거기에 근대복지국가 전제조건은 변화하고, 새롭게 제시된 공공성 개념과 근대적 사고의 변화라는 흐름에 있는 구체적 현실은 사회주택에서도 변화를 만들어내고 있다.

공동체적으로 주택을 공급하고 운영하고자 하는 시도는 공과 私 이분법으로서의 근대를 넘어서고자 하는 패러다임의 전환 속에서 다양한 주체에 의해 창출되는 공공성으로서의 모습을 보이며 일종의 개념적 확장을 이루는 측면이 있다. 내용적 측면에서 주거권의 보호와 지역사회와 화합하며 仁, 자유, 평등, 정의, 형평, 박애의 가치를 추구한다. 공공성이 구현되는 절차적 측면에서 정부의 공급시스템에 사회적경제주체와 입주자의 참여 속에 공과 私는 서로를 견제하고 추동하는 면모를 보이기도 한다. LH와 SH는 다양한 사회주택 형태를 실험해 볼 수 있는 장을 제공했고, 사회적경제주체와 입주자가 성장할 수 있는 계기를 만드는 한편 공공임대주택에서 공동체적 가치의 증진이 시도되고 있다. 민간 대기업의 자본이 공익적 활동을 목적으로 사회적경제주체의 사회주택 공급에 지원되기도 하는 등 국가 이외에도 다양한 주체들의 참여 속에 공급이 이루어지는 새로운 유형의 사회주택은 일종의 공유재로서 다양한 소유권 형태를 모색하고 있다. 다만 앞서 공공성의 개념에서 보았듯, 서로 간의 견제 없이 어느 한 주체에 의해 공공성이 추상화될 때 국가독재로, 인종주의로, 개인이기주의로 변질될 수 있다. 사회적경제주체 공급의 사회주택이 자칫 개인이 나 폐쇄된 공동체의 사적 이익의 추구로 변질되지 않도록 하는 정부와 입주자의 견제와 상호참여는 제도화와 민주주의의 성숙이 필요한 지점이다.

〈표 2〉 한국 사회주택 공공성 개념의 확장

구분	公 public	共 common	私 private
주체	정부, 공공기관	시민사회, 마을공동체, 사회적기업, 기업의 사회적 책임	주권국민, 기업
내용	인권으로서의 주거권, 지역사회의 일원으로서 仁, 자유, 평등, 정의, 형평, 박애의 가치 실현		
절차	열려있음, 참여 민주주의		
사례	공공임대주택	서울시사회주택, 사회적주택, 공동체주택, 협동조합주택 등	민간분양주택
재산권	국·시유	공유	사유

5. 결론: 국가와 자본, 공과 私 중심 사고의 전환

이 연구는 다각적인 변화 속에 있는 한국의 사회주택 흐름에 주목하였다. 사회주택 공급에 기존의 LH 등 정부기관 외에 시민 주체가 등장하며 그 공공성을 주장하는 가운데, 공공성의 담지자 역할을 하던 국가를 넘어 한국의 사회주택이 맞이할 공공성의 모습은 무엇인지 찾고자 했다.

공공성은 그 문자적 의미로는 공과 共을 모두 포함하고 있으며, 역사 속에서 공과 共과 私는 변증법적 관계를 통해 공공성의 가치를 더욱 온전히 구현하는 양상을 보였다. 결국, 주체가 누구이든 그 내용에서 사회가 지향하는 仁, 자유, 평등, 정의, 형평, 박애 등의 가치를 추구하고 절차적으로 열려있어 참여 민주주의가 가능하다면 공공성을 가지고 있다고 할 수 있다. 오히려 서로를 견제하지 못할 때 공공성은 현실을 담지 못하고 추상화 되는 위험을 안는다.

한국의 사회주택은 발전주의 국가라는 특이성 속에서 선거에서의 승리라는 목적이 가미되며 중앙정부만이 공공성의 주체로서 역할하며 성과를 가지고자 했었지만, 시민사회에서 시작하여 공급되기 시작한 새로운 유형의 사회주택과 그로 인한 기존 임대주택 제도의 미세한 변화들이 공공성의 풍경을 바꿔나가고 있다. 이는 공과 私의 대립을 넘어 共의 역할을 통해 공공성을

온전히 이해하고 실현할 수 있듯이, 사회주택에서도 공공성의 성숙과 실현을 위해 共의 역할이 필요함을 보인다. 특히 주택은 인권의 하나로서 주거권을 차별없이 보호하는 한편, 지역사회의 기초단위로서 지역사회와 화합하며 仁, 자유, 평등, 정의, 형평, 박애의 가치가 발현되어야 한다. 이는 그동안 국가주도의 공공임대주택에서 어려운 지점 중 하나였으나 사회주택의 새로운 유형들을 통해 실현 가능성을 모색하고 있기도 하다.

새로운 공공성에 기반한 사회주택은 국가 주도의 공공임대주택부터 국가와 자본과 지역의 다양한 공동체에 기반한 소유 형태의 주택까지 이를 수 있다. 나아가 주권국민이나 민간기업도 주택 공공성을 지향해야 하는 주체로서 公과 共을 견제하며, 또 견제받으며 공공성을 실현하는 가능성을 제시한다.

이 연구는 변화를 겪고 있는 사회주택의 모습을 살피고자 기초적인 단계로서 공공성의 개념을 고찰하였고 이에 근거하여 국가와 자본과 공동체가 다양하게 결합한 공유재로서의 사회주택이 실현할 수 있는 공공성의 가능성을 살피었다. 향후 후속 연구를 통하여 구체적 사례에서 논증을 이어가고자 한다. 한국 사회주택에서 사회적경제주체 등의 활동기간이 길지 않고 그 규모가 미미하기에 성과나 특성을 논하기는 충분하지 않을 수 있다. 그럼에도 국가와 자본과 공동체가 다양하게 결합하는 공유재의 긍정적 기능이 여타의 공유재 연구와 실천에서 제시되는 것처럼 사회주택 역시 공유재로서의 공공성을 창출해 나갈 수 있다는 가능성을 보이기에 향후의 사회주택 방향 제시를 위해 필요한 시점으로 보인다. 특히 사회주택에서 사회적경제주체들의 활동을 위해/통해 기존의 사회주택 분류가 변하고 새로운 제도가 만들어지고 정부 조직이 변하는 일련의 과정들은 다른 분야에서의 공유재 실천에 참고가 될 수 있다.

원고접수일: 2020.08.07

심사완료일: 2020.08.30

게재확정일: 2020.09.08

최종원고접수일: 2020.09.12

참고문헌

- 강병익. 2015. 「'발전주의 복지체제'의 두 가지 담론적 기원: 조국근대화론과 대중경제론」.
한국정치연구 제24집 제2호. 205-229
- 고철·염돈민·진정수·김석주. 1981. 『사회주택정책에 관한 연구』, 국토연구원
- 곽효문. 1999. 『복지국가론』. 서울: 제일법규
- 김경희. 2011. 「공공성 담론과 정책연구」. 한국공공사회학회 엮음, 『시민성과 통치성 그리고 공공성』
- 김수현. 2011. 「한국 복지국가 주택정책의 모색」. 《복지동향》, (156), 17-20
- 김순양. 2015. 「동아시아의 발전국가와 사회정책: 한국의 사례를 통한 발전주의 복지체제론의 주장들에 대한 재검토」. 《행정논총》, 53(2).
- 김원섭·김수한. 2013. 「한국의 국가공공성 형성과 구조 - 발전국가의 복지제도 발전을 중심으로」. 《아세아연구》 통권 152호, 42-74
- 김용창. 2013. 「자산기반 주거복지정책으로서 단기 공공임대주택의 지분공유제 주택으로 전환」. 《공간과 사회》, 23(2), 5-39.
- 김용창. 2019. 「자본주의 사적 토지소유의 역사적 한계와 대안적 토지 재산권의 구성」. 《국토계획》, 54(2), 141-159
- 김태성·성경룡, 1993, 『복지국가론』, 파주: 나남.
- 김형준·한동우, 2012, 「사회생태주의적 관점에서의 한국 복지국가담론 비판과 대안」, 『비판사회정책』, 36: 39-74.
- 남원석. 2014. 「한국 공공임대주택의 미래: 새로운 제도화의 경로와 과제」. 《공간과 사회》, 24(2)
- 남원석. 2017. 「공적 임대주택의 공급체계에 대한 모색: 서울의 경험을 바탕으로」. 《공간과 사회》, 27(3), 11-48.
- 네그리·하트. 2014. 『공통체』. 정남영·윤영광 옮김. 고양: 사월의책
- 로젠펠트, 오르나. 2017. 『UNECE 지역의 사회주택: 모델, 경향, 과제』. 사회주택포럼 옮김. 한국도시연구소·새로운사회를여는연구원.
- 모어, 토마스. 2012. 『유토피아』. 류경희 옮김. 서울: 북큐브네트웍스
- 문화공보부. 1980. 「새 시대 새 헌법: 민주복지국가 '제5공화국'의 기틀」. 문화체육관광부
- 맥퍼슨. 1993. 『재산권 사상의 흐름』. 김남두 엮어옮김. 서울: 천지
- 박성남, 이은석. 2019. 「공동체토지신탁의 국내 도입가능성 고찰」. 《도시설계》, 20(1), 5-18
- 박신영·남원석. 2011. 「공공임대주택 거주 일자리 사업 참여자의 경제상황 및 자활태도에 대한 조사분석」. 《부동산학연구》, 17(3), 135-154.

- 박신영·진미윤·최은희. 2002. 「도시 주거빈곤의 실태와 정책: 주거빈곤계층의 공공주택소요 규명」. 《도시연구》, 8, 12-31.
- 박인권·김진연·신지연. 2019. 「도시 커먼즈 관리의 내재적 모순과 도전들: '경의선공유' 사례를 중심으로」. 《공간과 사회》, 29(3), 63-114
- 박태호. 1998. 「서구의 근대적 주거공간에 관한 공간사회학적 연구: 근대적 주체의 생산과 관련하여」. 서울대학교 박사학위논문
- 발, 아스비에론. 2012. 『지금 복지국가는 어디로 가고 있는가: 신자유주의 시대, 복지정책의 딜레마』. 남인북 옮김.
- 발레리 즐레조 저. 길혜연 역. 2007. 『아파트 공화국』. 후마니타스
- 볼리어, 데이비드. 2015. 『공유인으로 사고하라: 새로운 공유의 시대를 살아가는 공유인을 위한 안내서』. 배수현 옮김. 갈무리.
- 백승욱. 2006. 『자본주의 역사강의』. 그린비.
- 백완기. 2007. 「한국행정과 공공성」. 《한국사회와 행정연구》. 18(2), 1-22
- 봉인식. 2019. 「Ghekiere의 유형론을 활용한 한국 공공임대주택 정책에 대한 탐구」. 《주택연구》. 27 (1), 31-51
- 사이토 준이치. 2009. 『민주적 공공성: 하버마스와 아렌트를 넘어서』. 윤대석·류수연·윤미란 옮김. 이음
- 서종균. 2011. 「주거복지와 주거권」. 『주거복지의 새로운 패러다임』. 사회평론
- 서종균. 2012. 「사회주택정책의 두 가지 쟁점에 대한 검토」. 《주택도시연구》, 2(2), 33-39
- 송호근·홍경준. 2006. 『복지국가의 태동: 민주화, 세계화, 그리고 한국의 복지정치』. 파주: 나남출판.
- 스콧, 제임스. 2010. 『국가처럼 보기: 왜 국가는 계획에 실패하는가』. 전상인 옮김. 서울: 에코리브르
- 신동면. 2009. 「생산레짐과 복지체제의 선택적 친화성에 관한 이론적 검토」. 정무권 편. 『한국 복지국가 성격논쟁 II』, 73-112. 서울: 인간과복지.
- 심상용. 2010. 「한국 발전주의 복지체제 형성 연구: 억압적 발전주의 생산레짐과 비공식 보장의 복지체제」. 《사회복지정책》, 37권 4호, 1-25.
- 아렌트, 한나. 2019. 『전체주의의 기원』. 이진우·박미애 옮김. 서울: 한길사.
- _____. 2019. 『인간의 조건』. 이진우·태정호 옮김. 서울: 한길사
- 오스트롬. 2010. 『공유의 비극을 넘어: 공유자원 관리를 위한 제도의 진화』. 윤홍근·안도경 옮김. 랜덤하우스.
- 월재스퍼, 제이. 2013. 『우리가 공유하는 모든 것: 세상을 바꾸는 새로운 패러다임』. 박현주 옮김. 김동소
- 윤수재·이민호·채종현 (편). 2008. 『새로운 시대의 공공성 연구』 (한국행정연구원 시리즈). 서울: 법문사.

- 이동수 편. 2015. 『정부의 재발견: 공공성과 공동성 사이에서』, 고양: 인간사랑
- 이병택. 2011. 「고대 아테네 헌정의 발전과 공동성의 변천: 『아테네 헌정』을 중심으로」. <오토피아>, 26(1), 5-28
- 이병천. 2018. 「커먼즈론은 공동재산/권을 어떻게 보는가?」. <시민과세계>, 239-262
- 이상봉. 2016. 「도시와 공동성: 탈근대의 대안적 공동성에 대한 탐구」. <인문사회과학연구>, 51, 5-27.
- 이승환. 2002. 「한국 및 동양의 공사관과 근대적 변용」. <정치사상연구>, 6: 45-65.
- 이승훈. 2008. 「근대와 공공성 딜레마: 개념과 사상을 중심으로」. <민주사회와 정책연구>, 13: 13-45.
- 이영대. 2004. 『소유권 개념의 변화와 지적재산권』. 정보통신정책연구원.
- 임병권·강민정·장한익·김병국. 2018. 「유럽국가의 사회주택 현황과 지원정책에 관한 사례연구」. <주택금융리서치>
- 임의영. 2018. 「공공성 연구의 풍경과 전망」. <정부학연구>, 24(3): 1-42.
- 임재현·한상삼·정승영·최신용, 2008. 『주택정책론』. 서울: 부연사
- 임혁백. 2008. 「공공성의 정치학적 접근」. 『새로운 시대의 공공성 연구』. 법문사.
- 장영희. 1990. 「임대주택의 실태와 문제점: 임대주택의 효과적인 공급과 관리방안」. <지방행정>, 39(438), 87-95.
- 장영희. 2003. 『공공임대주택의 임대료 및 공급체계 개선방안』. 서울시정개발연구원.
- 정남영. 2017. 「대안근대로의 이행과 커먼즈 운동」. *오늘의 문예비평*, 202-216
- 정하영. 2008. 「동서양 공공성의 변천」. 『새로운 시대의 공공성 연구』. 법문사.
- 제습, 밥. 2010. 『전략관계적 국가이론: 국가의 제자리 찾기』. 유병상·김문귀 옮김. 서울: 한울아카데미.
- 조대엽, 홍성태. 2013. 「공공성의 사회적 구성과 공공성 프레임의 역사적 유형」, <아세아연구>, 152, 7-41
- 조승래. 2014. 『공공성 담론의 지적 계보』. 서강대학교 출판부
- 지주형. 2001. 「자본주의 국가를 관계와 전략으로 이해하기: Bob Jessop, 『전략관계적 국가이론: 국가의 제자리 찾기』」. 진보평론, 2001 (8), 463-472
- 차동욱. 2011. 「공(publicness)와 사(privateness)의 대립 속에 묻혀버린 공(commonness): 프랑스 혁명기의 주권론과 헌법담론을 중심으로」. <평화학연구>, 12(3), 5-26.
- 최갑수. 2001. 「서양에서 공공성과 공공영역」. <진보평론>, 9, 320-346
- 최태현. 2019. 「공과 共의 사이에서: ‘작은 共’들의 공공성 가능성의 고찰」. <한국행정학보>, 53(3), 1-27
- 최현. 2013. 「공동자원 개념과 제주의 공동목장」. <경제와사회>, 12-39
- 푸코, 미셸. 2011. 『안전·영토·인구』. 오트르망 옮김. 서울: 난장
- 플라니, 칼. 2009. 『거대한 전환』. 홍기빈 옮김. 서울: 길

- 하버마스, 위르겐. 2001. 『공론장의 구조변동: 부르주아 사회의 한 범주에 관한 연구』. 한승완 옮김. 나남.
- 하비, 데이비드. 2014. 『반란의 도시』. 한상연 옮김. 서울: 에이도스
- _____. 2005. 『모더니티의 수도, 파리』. 김병화 옮김. 생각의 나무.
- 하성규. 2000. 『주택. 도시. 공공성』. 박영사
- _____. 2010. 『주택정책론』. 박영사
- 하승우. 2014. 『공공성』. 책세상.
- 하호수. 2012. 「자본주의 국가의 생명정치: 푸코의 ‘장치’로 접근한 건강보험의 탄생」. 서울대학교 보건대학원 박사학위논문.
- 한동우, 최혜지. 2015. 「복지국가는 사적 공간을 어떻게 식민화하는가」. 《한국사회복지학》, 67(2), 161-181
- 호이썬만·지벨. 2014. 『주거사회학』. 서봉원 옮김. 백산서당
- 황진태. 2016. 「발전주의 도시에서 도시 공유재 개념의 이론적·실천적 전망」. 《한국도시지리학회지》, 19(2)

Gottmann, Jean. 1973. *The Significance of Territory*.

Massey, Doreen. 1995. "The conceptualization of place". *A place in the world?: places, cultures and globalization*. Oxford: Oxford University Press.

Satu Kivelä & Sami Moisio. 2016. "The state as a space of health: on the geopolitics and biopolitics of health-care systems", *Territory, Politics, Governance*.

Stuart Elden. 2013. "How Should We Do the History of Territory?". *Territory, Politics, Governance*.

Abstract**A Study on the Concept of Publicness for Social Housing as Commons**

Soo-Im Shin

This study identifies what the public nature of Korean social housing will be as civic entities appear in addition to the existing LH and other government agencies in the supply of social housing. In the historical path of publicness, the borders of public, common, and private used to be subject to be variable and produce publicness in a dialectical relationship. In the modern period, a state functions as a bearer of publicness which protects territory and private property rights based on state rationality. A state never can be a bearer of publicness because it has to make strategic decisions depending on various interests. Researches with respect to common goods and social activities suggests a new alternative as it has been turned out that practice of sharing is feasible transcending the concept of ownership according to division of public and private. Social housing, in effect, has a characteristic of publicness and has a realized history through the competition of public, common, and private. Whereas, Korean housing system demonstrates the aspect of developmental state and social housing shows single publicness, a state, because of political interests. Social housing supplied by common is able to play as a dialectical relationship which corrects distorted roles of public. This research suggests the potential of social housing as common goods which combine a state, capital, and community.

Keywords: Social Housing, Publicness, Commons, State, Community